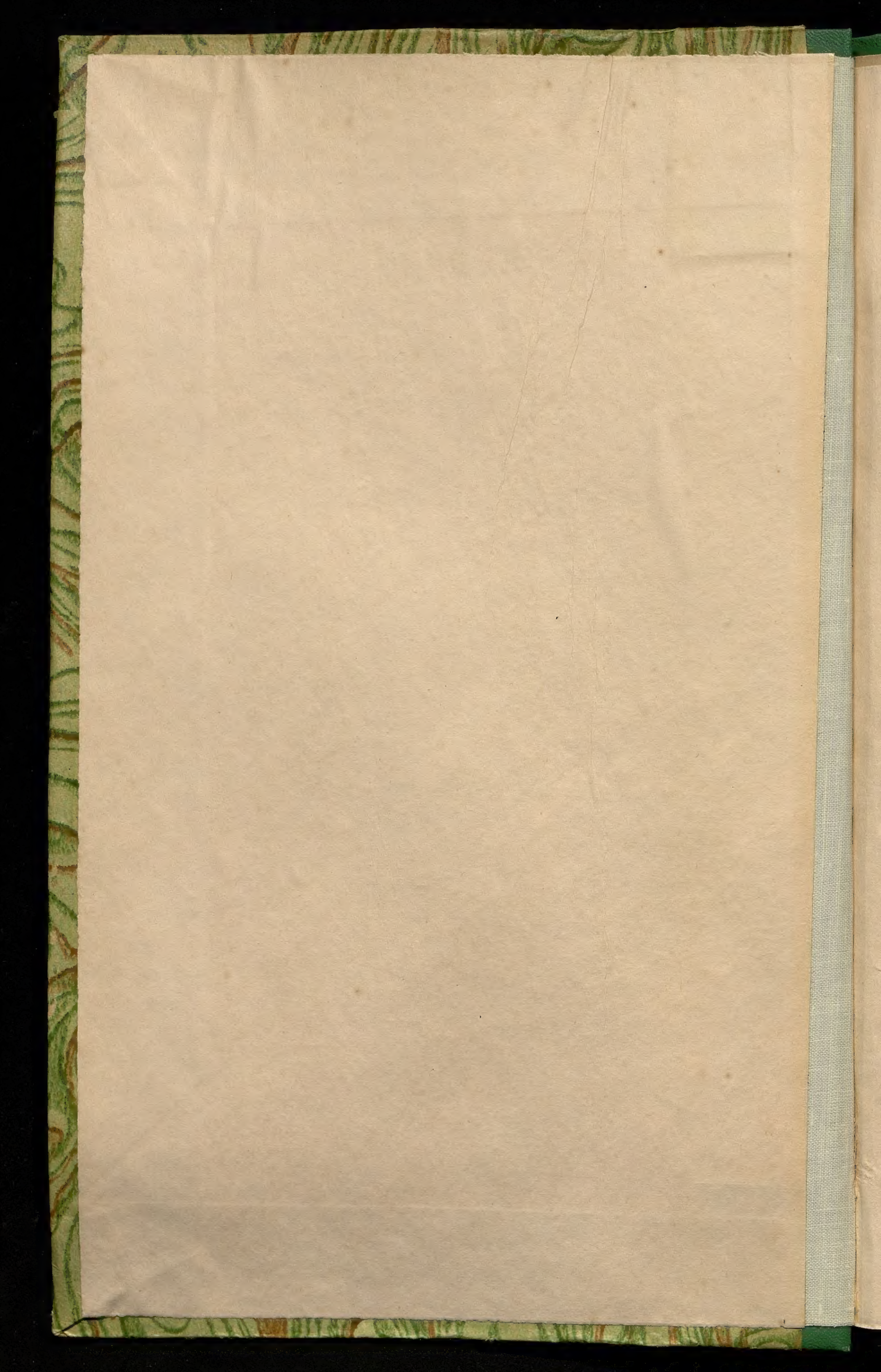
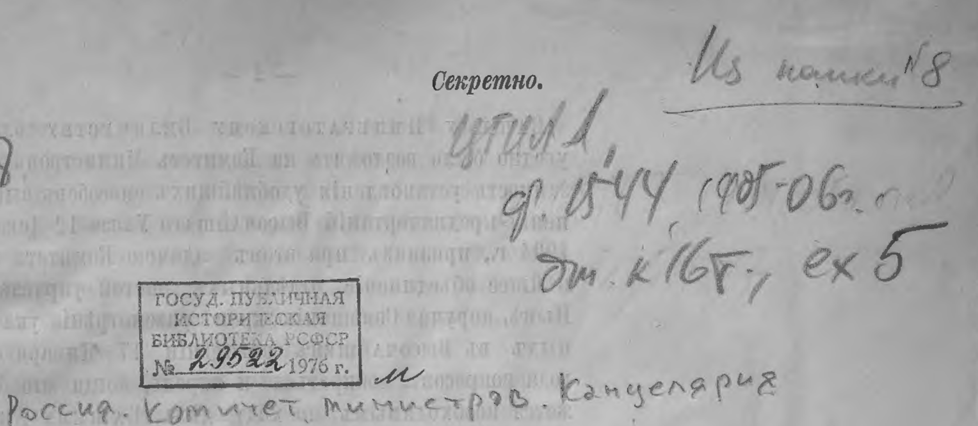

I
4548
Россия. Комитет





Секретно.

СООБРАЖЕНІЯ

объ объединеніи въ Совѣтѣ Министровъ высшаго государственнаго управленія.

(Составлены Канцеляріею Комитета Министровъ, примѣнительно къ бывшимъ въ засѣданіяхъ Высочайше учрежденнаго Особаго Совѣщанія Министровъ и Предсѣдателей Департаментовъ Государственнаго Совѣта сужденіямъ).

Вашему Императорскому Величеству благоугодно было Высочайшимъ повелѣніемъ отъ 17 Января текущаго года образовать Особое, изъ Министровъ и Предсѣдателей Департаментовъ Государственнаго Совѣта, Совѣщаніе для обсужденія настоящаго положенія дѣлъ въ Государствѣ и представленія на благовоззрѣніе Вашего Величества предположеній о мѣрахъ, могущихъ способствовать успокоенію страны, и необходимыхъ реформахъ сверхъ возвѣщенныхъ въ Высочайшемъ Указѣ 12 Декабря 1904 г. Приступивъ къ выполненію такого Монаршаго порученія, съ сознаніемъ отвѣтственности передъ Вашимъ Императорскимъ Величествомъ, вызываемой важностью дѣла, и необходимости вслѣдствіе сего особливаго вниманія въ обсужденіи возникающихъ вопросовъ, Совѣщаніе находитъ, что ближайшую задачу Совѣщанія должно составить обсужденіе отдѣльныхъ мѣропріятій, къ этой цѣли направленныхъ.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ Совѣщаніе не можетъ не остановиться предварительно на самомъ порядкѣ разсмотрѣнія означенныхъ мѣропріятій, предуказанномъ Вашимъ Величествомъ, и на вытекающихъ отсюда соображеніяхъ, имѣющихъ важное государственное значеніе.

Вашему Императорскому Величеству благоугодно было возложить на Комитетъ Министровъ обязанность установленія удобнѣйшихъ способовъ выполненія предначертаній Высочайшаго Указа 12 Декабря 1904 г., признавъ при этомъ задачею Комитета тѣснѣйшее объединеніе отдѣльныхъ частей управленія. Нынѣ, поручая Совѣщанію, кромѣ разсмотрѣнія указанныхъ въ Высочайшемъ повелѣніи 17 Января сего года вопросовъ, собираться и впредь, когда это окажется необходимымъ по ходу дѣлъ, Вашему Величеству благоугодно было вновь подтвердить мысль о необходимости объединенія дѣятельности лицъ, поставленныхъ Высочайшею властью во главѣ управленія. Совѣщаніе, признавая первостепенную государственную важность таковыхъ предуказаній Вашего Величества, не можетъ не высказать съ своей стороны, что установленіе должнаго единства въ дѣйствіяхъ отдѣльныхъ вѣдомствъ является существеннымъ условіемъ какъ вообще успѣшнаго хода управленія, такъ и, въ частности, выполненія стоящихъ на очереди преобразованій.

До настоящаго времени стоящія во главѣ вѣдомствъ лица, направляющія работы подчиненныхъ имъ управленій, дѣйствовали совершенно разобщенно между собою, вслѣдствіе чего и Министерства, вопреки истиннымъ намѣреніямъ Августѣйшаго ихъ Учредителя, далеко не отвѣчаютъ мысли, получившей выраженіе въ законѣ (Учр. Мин. ст. 182), что управленіе по существу своему всегда должно быть едино. Въ Россіи не имѣется высшаго правительства, въ истинномъ значеніи этого слова, правительства, въ полномъ единеніи направляющаго дѣйствія свои къ общей цѣли—преуспѣянію Россіи подъ Державнымъ руководствомъ Вашего Величества, такъ какъ при настоящемъ положеніи вещей нельзя достигнуть единства направленія, систематичности и планомѣрности въ дѣятельности вѣдомствъ. Между тѣмъ именно отсутствіе строгой согласованности въ дѣйствіяхъ нашихъ властей справедливо озабочиваетъ лучшихъ русскихъ людей. Необходимо, чтобы Министры были освѣдомлены о всѣхъ предпринимаемыхъ въ сферѣ высшаго управленія мѣрахъ, чтобы они знали не по однимъ только, какъ нынѣ, случайнымъ разсказамъ, что творится въ сосѣднемъ вѣдомствѣ; они должны имѣть возможность заявить въ средѣ, вполнѣ для того компетентной, свои сомнѣнія

по поводу мѣры, принятой или имѣющей быть принятою другимъ Министромъ, и объяснить, въ чемъ эта мѣра мѣшаетъ или помогаетъ правильному теченію управляемой ими отрасли народной жизни. При наличности сего получится сознаніе общности между Министрами, а отъ нихъ оно, какъ по радіусамъ, сообщится и вѣдомствамъ, въ дѣйствіяхъ коихъ установятся единство и стройность.

Чѣмъ сложнѣе задачи даннаго времени, чѣмъ труднѣе обстоятельства переживаемой годины, тѣмъ болѣе требуется единства въ дѣйствіяхъ Правительства, ясности общаго ихъ плана и систематической послѣдовательности въ его проведеніи. Для достиженія сего необходимо объединяющее вѣдомства высшее учрежденіе, постоянно функціонирующее, необходимо образовать въ средѣ высшихъ сановниковъ привычку постоянно обмѣниваться другъ съ другомъ мыслями и взаимно пользоваться дѣловыми указаніями опыта.

Такое объединеніе въ общей работѣ поставленныхъ довѣріемъ Вашего Величества во главѣ отдѣльныхъ отраслей управленія лицъ должно имѣть въ равной мѣрѣ благотворное вліяніе какъ на законодательнаго свойства вопросы, вытекающіе изъ потребностей народной жизни, такъ и на вызываемыя ходомъ дѣлъ государственныхъ административныя распоряженія, значеніе коихъ далеко выходитъ за предѣлы интересовъ опредѣленнаго вѣдомства.

По дѣламъ законодательнымъ предварительное совмѣстное обсужденіе существа задуманнаго преобразованія и предварительное же засимъ Высочайшее одобреніе правильности избраннаго при этомъ пути сообщитъ законопроекту значеніе труда не одного только вѣдомства, а Правительства вообще, придастъ единство мнѣніямъ, высказываемымъ въ Государственномъ Совѣтѣ представителями вѣдомствъ, и несомнѣнно сократитъ время, нынѣ тратимое на разсмотрѣніе другими вѣдомствами законопроектовъ и дачу по нимъ заключеній, ибо сущность мѣропріятія будетъ уже извѣстна главѣ вѣдомства. На ряду съ этимъ неправильно было бы опасаться, что разсмотрѣніе законодательныхъ дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ утратитъ, вслѣдствіе предлагаемой мѣры, свое значеніе. Предварительному обсужденію будетъ подлежать не детально разработанный законопроектъ, а самое существо задуманнаго преобразованія; конечно, не невозможны случаи, когда, по разсмотрѣніи въ Госу-

дарственномъ Совѣтѣ подробностей облеченнаго въ окончательную форму законопроекта, выяснятся остававшіяся до того въ тѣни стороны дѣла, и Государственный Совѣтъ придетъ къ выводу, расходящемуся съ заключеніемъ, удостоившимся предварительнаго Высочайшаго одобренія. Но такіе случаи едва ли будутъ часты, и къ тому же несомнѣнно, что Россійскіе Монархи, въ благостной заботѣ Своей единственно только о пользѣ Государства, не стѣснялись отступать отъ первоначально сложившагося воззрѣнія на дѣло, когда дальнѣйшая его разработка выдвигала такія его стороны, которыя побуждали прійти къ иному, болѣе зрѣлому, рѣшенію.

Опытъ примѣненія вышеизложеннаго порядка отчасти имѣетъ уже нынѣ мѣсто при выполненіи Высочайшаго Вашего Величества повелѣнія о разсмотрѣніи Комитетомъ Министровъ предначертаній Вашего Величества, содержащихся въ Именномъ Указѣ 12 Декабря 1904 года. Предварительное обсужденіе программы законодательныхъ предположеній, которыя должны быть выработаны въ видахъ осуществленія Высочайшихъ предуказаній, не вызываетъ никакихъ затрудненій, и на практикѣ опредѣленно выясняется разграниченіе задачъ, упадающихъ въ семъ случаѣ на Комитетъ Министровъ, при настоящемъ положеніи дѣла, и на Государственный Совѣтъ, при предстоящей законодательной разработкѣ тѣхъ же предметовъ.

Если такимъ образомъ предварительное совмѣстное обсужденіе законодательныхъ преобразованій должно содѣйствовать правильному теченію дѣлъ этого рода и проникновенію нашего законодательства единствомъ мысли и направленія, то не менѣе, а даже болѣе важно подобное обсужденіе какъ общаго направленія административной дѣятельности вѣдомствъ, такъ и важнѣйшихъ отдѣльныхъ дѣлъ и пріемлемыхъ по нимъ мѣръ и распоряженій.

Въ отношеніи дѣлъ административныхъ позволительно отмѣтить прежде всего, что установленіе предполагаемаго порядка не должно вводить какихъ либо затрудненій въ безпрепятственное отправленіе Министрами возложенныхъ на нихъ Монаршимъ довѣріемъ должностей. Не подлежитъ сомнѣнію, что значительнѣйшая часть распоряженій ихъ въ предѣлахъ предоставленнаго имъ закономъ круга дѣйствій будетъ ими выполняться самостоятельно. Далѣе дѣла, рѣшеніе

коихъ можетъ составить только предметъ непосредственнаго Высочайшаго усмотрѣнія или зависитъ отъ Монаршихъ милости и снисхожденія, какъ вопросы личныхъ назначеній, награжденія, пожалованій, помилованія и т. п., не подлежатъ по свойству своему коллегіальному разсмотрѣнію. Испрошеніе же Монаршихъ указаній не единолично отъ Министровъ, а по общему ихъ соглашенію, послѣдуетъ только по такимъ вопросамъ, которые по существу своему должны быть связаны послѣдовательностью съ другими правительственными мѣропріятіями.

При недостаточной еще у насъ полнотѣ многихъ отраслей законодательства, административнымъ распоряженіямъ принадлежитъ въ Россіи выдающееся значеніе. Являясь развитіемъ закона, а иногда восполняя его недостатокъ, общія административныя распоряженія требовали бы нерѣдко почти столь же тщательнаго, какъ и при изданіи закона, обсужденія; между тѣмъ трудно достигнуть въ нихъ стройной системы и связности, коль скоро изданіе ихъ поставлено въ зависимость всецѣло отъ отдѣльныхъ лицъ, отъ ихъ воззрѣній и пониманія. Но распоряженія, исходящія отъ Министерствъ и по отдѣльнымъ случаямъ, часто касаются такихъ явленій и событій общественной жизни, которыя отражаются на общемъ ходѣ государственныхъ дѣлъ и безъ явнаго ущерба для правильнаго и успѣшнаго ихъ теченія не могутъ быть предоставлены усмотрѣнію одного какого либо вѣдомства. Достаточно указать въ видѣ примѣровъ на озабочивающіе Правительство безпорядки въ средѣ учащейся молодежи, на внимательное отношеніе, котораго требуетъ къ себѣ положеніе рабочихъ; по этимъ и многимъ другимъ предметамъ необходима полная согласованность вѣдомствъ между собою, такъ какъ мѣры, принимаемыя по одному изъ нихъ, только тогда могутъ имѣть дѣйствительное значеніе, если онѣ будутъ поддержаны и одинаково примѣнены всѣми имѣющими къ этимъ вопросамъ отношеніе лицами; между тѣмъ, при разнообразіи нашихъ высшихъ учебныхъ заведеній и при многочисленности казенныхъ разнаго рода заводовъ, въ вопросахъ студенческомъ и рабочемъ близко заинтересованы, безъ сомнѣнія, многія вѣдомства.

Таковы ожидаемыя отъ большаго объединенія всѣхъ отдѣльныхъ частей управленія выгоды, которыя вызывали бы необходимость произвести въ высшихъ

нашихъ установленіяхъ измѣненія, обезпечивающія успѣшность достиженія поставляемой цѣли.

Если обратиться къ постановленіямъ дѣйствующаго законодательства, то оказывается, что имъ установлены учрежденія, созданныя для объединенія отдѣльныхъ вѣдомствъ. Такое объединеніе правительственная власть получаетъ въ двухъ однородныхъ, по составу, высшихъ государственныхъ учрежденіяхъ: Комитетѣ Министровъ и Совѣтѣ Министровъ. Но первый изъ нихъ, утративъ уже давно значеніе объединяющаго Правительство во всѣхъ его начинаніяхъ учрежденія, имѣетъ опредѣленную, исторически сложившуюся компетенцію и проявляетъ свое полезное, объединяющее воздѣйствіе лишь по отдѣльнымъ, отнесеннымъ къ его вѣдѣнію, вопросамъ, касающимся преимущественно хозяйственныхъ дѣлъ, промышленной жизни и внутренней, особенно окраинной политики. Совѣтъ же Министровъ, являясь вполнѣ соотвѣтствующимъ въ Самодержавномъ Государствѣ Совѣщаніемъ Монарха съ ближайшими Его сотрудниками по общимъ вопросамъ управленія, не достигъ надлежащаго развитія въ дѣятельности своей по нѣкоторой неприспособленности его къ жизненнымъ условіямъ. Дѣятельность объединяющаго всѣ вѣдомства установленія должна быть постоянною, важнѣйшія преобразованія и событія государственной жизни не должны миновать его обсужденія и только при этомъ условіи можно разсчитывать на полную планомѣрность правительственной работы. На ряду съ этимъ, при разнообразіи подлежащихъ вѣдѣнію такого учрежденія дѣлъ и вопросовъ принципіальнаго значенія, время, необходимое для ихъ обсужденія, не можетъ быть заранѣе съ точностью опредѣлено, но во всякомъ случаѣ должно быть значительно. А если сопоставить эти два условія съ массою упадающихъ на долю Россійскихъ Государей разнообразныхъ дѣлъ и занятій, то ясною станетъ невозможность разсчитывать на регулярную дѣятельность коллегіи, подъ непремѣнное предсѣдательство Государя Императора поставленной. Въ подтвержденіе сего достаточно сослаться на то обстоятельство, что, при всемъ многообразіи преобразовательной дѣятельности Державнаго Учредителя Совѣта Министровъ Императора Александра II и при обиліи дѣлъ, подлежавшихъ, въ силу учрежденія Совѣта Министровъ, его разсмотрѣнію, число засѣданій онаго, достигавшее въ 1858 году—23 и въ 1862 году—21, съ теченіемъ времени, безъ

какой либо внутренней причины, а по естественной силѣ вещей, значительно уменьшилось и въ послѣднія девять лѣтъ Царствованія съ 1872 по 1880 гг. Совѣтъ созываемъ былъ всего шесть разъ, хотя, конечно, обстоятельства государственной жизни реформируемой Россіи давали достаточный для обсужденія въ Совѣтѣ матеріалъ. Приснопамятный Августѣйшій Родитель Вашего Величества, дважды въ первые годы Своего правленія созывавшій Совѣтъ, не прибѣгалъ засимъ къ этой формѣ обсужденія, между тѣмъ, сознаніе важности объединенія дѣятельности вѣдомствъ было, безъ сомнѣнія, Ему присуще, а съ другой стороны непрестанная заботливость Его о нуждахъ Россіи представляется общеизвѣстною.

Такимъ образомъ ни одно изъ двухъ этихъ высшихъ учрежденій, по внутренней организаціи своей или по сложившимся историческимъ условіямъ дѣятельности, не выполняло до сихъ поръ въ достаточной мѣрѣ той необходимой объединительной задачи, которая является постоянною насущною потребностью управленія. Съ другой стороны всегда опасно измышлять, особенно въ вопросахъ такой важности, созданіе новыхъ учрежденій, которыя неизвѣстно еще какъ привьются въ жизни. Поэтому правильнѣе было бы, обратившись къ порядку, установленному для Комитета Министровъ, непрерывно въ теченіе болѣе 100 лѣтъ исполнявшаго возложенныя на него довѣріемъ Монарховъ Россійскихъ отвѣтственныя обязанности, сблизить съ нимъ дѣятельность Совѣта Министровъ и такимъ образомъ слить ихъ въ одно учрежденіе, значительно тѣмъ упрощая теченіе высшихъ административныхъ дѣлъ. Такое сліяніе должно быть совершено путемъ включенія въ кругъ вѣдѣнія Совѣта дѣлъ, нынѣ отнесенныхъ къ компетенціи Комитета Министровъ. Въ виду первостепеннаго значенія въ дѣлѣ объединенія правительственныхъ мѣръ обязанностей, принадлежащихъ Совѣту, едва ли правильно было бы противоположное рѣшеніе вопроса—предоставленіе компетенціи Совѣта Комитету Министровъ, причемъ упразднилось бы самое наименованіе Совѣта Министровъ, неразрывно связанное въ общемъ представленіи съ задачами, которыя въ настоящее время имѣется въ виду достигнуть. При семъ надлежало бы подтвердить, что Совѣтъ Министровъ состоитъ подъ личнымъ Высочайшимъ Государя Императора предсѣдательствомъ и установить съ тѣмъ вмѣстѣ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда

Его Величеству не угодно присутствовать въ Совѣтѣ, предсѣдательствованіе въ ономъ предоставляется одному изъ членовъ Совѣта, Верховною властью для сего назначенному. Являясь руководителемъ преній въ Совѣтѣ въ отсутствіи Государя Императора, Предсѣдательствующій въ Совѣтѣ долженъ пользоваться одинаковымъ съ прочими членами голосомъ и, испрашивая, во всѣхъ нужныхъ случаяхъ, Высочайшія указанія, направлять къ незамедлительному разрѣшенію поступающія на обсужденіе Совѣта дѣла. Важное,—для успѣшнаго выполненія коллегіальнымъ установленіемъ его задачъ, значеніе лица, руководящаго его занятіями, заставляетъ остановиться нѣсколько и на тѣхъ условіяхъ, которыми обезпечивалась бы наиболѣе удачная постановка вопроса о лицѣ, долженствующемъ замѣщать Государя Императора въ Совѣтѣ Министровъ. Обязанности Предсѣдательствующаго могутъ быть возложены на одного изъ членовъ его, входящихъ въ составъ Совѣта по самому своему званію, главнымъ образомъ на одного изъ числа Министровъ, или же на лицо, состоящее Членомъ по особому Высочайшему назначенію. Этотъ второй способъ имѣетъ свои преимущества, такъ какъ всѣ входящіе въ составъ Совѣта Министровъ Члены конечно въ полной мѣрѣ обладаютъ государственной опытностью. Между тѣмъ, лицо, не стоящее вмѣстѣ съ тѣмъ во главѣ отдѣльнаго вѣдомства, можетъ посвящать все свое время безъ сомнѣнія сложнымъ и отвѣтственнымъ обязанностямъ по руководству дѣлами Совѣта Министровъ. Но съ другой стороны въ пользу назначенія Предсѣдательствующаго въ Совѣтѣ изъ числа Министровъ можетъ быть приведено то соображеніе, что, вѣдая своимъ вѣдомствомъ, такое лицо можетъ находиться болѣе въ курсѣ текущихъ дѣлъ государственной жизни. Въ виду приведенныхъ соображеній подлежащая статья Положенія о преобразованіи Совѣта Министровъ излагается широко, такъ, чтобы къ обязанностямъ Предсѣдательствующаго въ Совѣтѣ могло быть призываемо лицо, принадлежащее къ той или другой категоріи Членовъ Совѣта. Что касается засимъ порядка засѣданій, то отъ сообразнаго съ обстоятельствами даннаго времени благоусмотрѣнія Монарха зависѣло бы: Лично ли выслушать сужденія по дѣлу Его ближайшихъ сотрудниковъ или разсмотрѣть журналъ Совѣта, въ коемъ эти сужденія изложены, или же, если бы, по прочтеніи журнала, какія либо сто-

роны вопроса представились недостаточно разъясненными,—назначить вторичное засѣданіе въ Своемъ Личномъ присутствіи. Съ установленіемъ такого порядка, приспособленнаго къ удобствамъ разнообразныхъ обстоятельствъ и обезпечивающаго постоянство дѣйствій его, Совѣтъ пріобрѣтетъ необходимыя условія для успѣшнаго объединенія разныхъ отраслей управленія. Въ другихъ важнѣйшихъ отношеніяхъ, и по составу своему, и по имѣющему установиться въ немъ порядку обсужденія и производства дѣлъ, Совѣтъ долженъ быть также признанъ вполнѣ пригоднымъ для этой высокой задачи мѣстомъ. Въ немъ представлены будутъ всѣ вѣдомства въ лицѣ главныхъ своихъ начальниковъ, по примѣру Комитета Министровъ, Членами его могутъ состоять Великіе Князья, Волею Монарха къ сему призываемые, далѣе, въ видахъ обезпеченія необходимой связи между высшимъ правительственнымъ и законосовѣщательнымъ учрежденіями, въ его составъ войдутъ Предсѣдатели Департаментовъ Государственнаго Совѣта и Государственный Секретарь.

Предметы вѣдомства Совѣта Министровъ опредѣляются при этомъ слѣдующимъ образомъ. Всѣ тѣ вопросы, которые подлежатъ сужденію Совѣта по нынѣ дѣйствующимъ о немъ правиламъ, должны остаться и въ новомъ учрежденіи, такъ какъ въ ихъ разсмотрѣніи собственно и заключается то объединеніе правительственной дѣятельности, которое имѣется въ виду достигнуть. Вмѣстѣ съ тѣмъ незначительныя измѣненія прежней редакціи должны повести къ большей опредѣлительности принадлежащей Совѣту компетенціи, такъ, чтобы отъ свѣдѣнія и разсмотрѣнія его не ускользали сколько нибудь значительныя происходящія въ жизни государства явленія и мѣры, ими вызываемыя.

На ряду съ этимъ надлежитъ особо упомянуть о входящихъ нынѣ въ кругъ вѣдомства Комитета Министровъ дѣлахъ, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому Министру, и требующихъ Высочайшаго разрѣшенія (ст. 24 п. 3 Учр. Ком. Мин.). Постановленіе это заслуживаетъ особаго вниманія. Правило о внесеніи Министрами на разсмотрѣніе Комитета дѣлъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, исполняется въ настоящее время далеко не безусловно, большая часть подобныхъ дѣлъ проходитъ путемъ личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ. Между тѣмъ основная мысль учрежденія Комитета Мини-

стровъ, впослѣдствіи утратившаяся, состояла въ томъ, что Комитетъ, по выраженію Сперанскаго, составляя лишь «особую форму доклада», долженъ разсматривать дѣла, по которымъ слѣдуетъ испросить Высочайшую резолюцію, такъ, чтобы Государь Императоръ имѣлъ предъ собою не отдѣльное мнѣніе Министра, управляющаго вѣдомствомъ, а мнѣніе всѣхъ Министровъ и другихъ Членовъ Комитета. Поэтому признавалось нужнымъ съ полною ясностью выразить въ текстѣ закона, что всеподданнѣйшіе доклады Министровъ должны проходить черезъ коллегіальное учрежденіе. Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, уже въ Высочайшемъ рескриптѣ 8 Марта 1816 г., на имя Предсѣдателя Комитета Министровъ Н. И. Салтыкова, указывалось, что въ каждомъ Министерствѣ есть предметы, по коимъ управляющіе оными должны представлять лично Государю Императору; поэтому предписывалось, дабы каждый изъ нихъ составилъ записку о сихъ предметахъ, кои не могутъ быть вносимы въ Комитетъ Министровъ, а требуютъ личнаго доклада.

Послѣдствія показали, что точнаго исполненія требованія закона о внесеніи въ Комитетъ всеподданнѣйшихъ докладовъ не было достигнуто и казалось бы дѣйствительно въ вопросахъ, касающихся лишь внутренней дѣятельности учрежденій вѣдомства, личный докладъ Министра можетъ съ необходимою полнотою представить дѣло на обозрѣніе Государя Императора, такъ что безусловнаго исполненія этого правила и впредь ожидать едва ли возможно. Необходимо лишь, чтобы важнѣйшія дѣла управленія подвергались всестороннему обсужденію. Въ этомъ отношеніи состоявшееся уже Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ по п. 1 Указа 12 Декабря 1904 г. имѣетъ немаловажное значеніе, устраняя нарушеніе со стороны Министровъ установленнаго порядка для дѣлъ законодательнаго характера, отнынѣ не могущихъ уже вовсе быть повергаемыми на Высочайшее благовоззрѣніе въ видѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ. Поэтому казалось бы наиболѣе правильнымъ изложить проектируемую статью въ такомъ смыслѣ, чтобы предварительному разсмотрѣнію Совѣта подвергались всеподданнѣйшіе доклады Министровъ по дѣламъ, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому Министру, и которыя подлежатъ представленію на Высочайшее

благовоззрѣніе, кромѣ вопросовъ, зависящихъ исключительно отъ Монаршихъ милости и снисхожденія или касающихся единственно порядка внутренней дѣятельности учрежденій даннаго вѣдомства.

Далѣе вѣдѣнію Совѣта Министровъ должны бы принадлежать отдѣльные предметы, поименованные въ ст. ст. 25—27 Учрежденія Комитета Министровъ, причемъ надлежитъ упомянуть, что въ послѣднее время количество дѣлъ маловажныхъ, подлежащихъ вѣдѣнію Комитета, было въ значительной мѣрѣ уменьшено предоставленіемъ ихъ непосредственному вѣдѣнію Министровъ; къ тому же и въ настоящее время въ производствѣ Министерствъ находится исполненіе нѣсколькихъ порученій Комитета, направленныхъ къ упрощенію порядка разрѣшенія нѣкоторыхъ категорій дѣлъ и изъятію ихъ изъ вѣдѣнія Комитета Министровъ. Но съ другой стороны возможно предвидѣть, что число комитетскихъ дѣлъ можетъ нѣсколько повышаться, такъ какъ Государственный Совѣтъ признавалъ не разъ соотвѣтственнымъ возлагать на Комитетъ Министровъ отдѣльныя обязанности по такому исполненію новыхъ законовъ, которое требуетъ соображенія съ временными какими либо условіями.

Независимо отъ сего и во исполненіе преподаннаго Вашимъ Величествомъ въ состоявшемся 3 Февраля собраніи Совѣта Министровъ Монаршаго указанія надлежало бы въ числѣ категорій подвѣдомыхъ преобразуемому Совѣту Министровъ дѣлъ особо оговорить о разсмотрѣніи Совѣтомъ удостоившихся Всемилостивѣйшаго вниманія поступающихъ на Высочайшее Имя отъ частныхъ лицъ и учрежденій видовъ и предположеній къ усовершенствованію государственнаго благоустройства и улучшенію народнаго благосостоянія.

Отнесеніе сего къ компетенціи Совѣта должно бы содѣйствовать вселенію въ благомыслящей части общества увѣренности, что всякая и отъ частнаго лица исходящая мысль, клонящаяся къ дѣйствительному благу Государства, будетъ подлежать всестороннему обсужденію Правительства и представленію на благоусмотрѣніе Вашего Императорскаго Величества.

Въ отношеніи порядка дѣлопроизводства слѣдуетъ имѣть въ виду, что самыя положенія, которыя Совѣтъ имѣетъ повергать на Монаршее воззрѣніе, должны быть конечно разнообразны: въ нѣкоторыхъ случаяхъ Совѣту придется проектировать руко-

водящія для вѣдомствъ указанія, а въ другихъ—когда въ семъ не усмотрится надобности—Совѣтъ ограничится докладомъ Вашему Величеству сообщенныхъ Министромъ обстоятельствъ или же наконецъ просто приметъ ихъ къ свѣдѣнію съ оставленіемъ притомъ на отвѣтственности Министра принятыхъ имъ мѣръ. Существующія правила дѣлопроизводства въ Комитетѣ Министровъ и установленныя формы его журналовъ даютъ въ этомъ отношеніи достаточный просторъ. Вообще установленіе всѣхъ дѣлопроизводственныхъ порядковъ въ Совѣтѣ Министровъ должно быть таково, чтобы оно отвѣчало представленію о живомъ дѣлѣ. Поэтому могъ бы быть оставленъ въ силѣ, на случай экстренной надобности, существовавшій ранѣе въ Совѣтѣ Министровъ способъ разрѣшенія докладываемыхъ въ присутствіи Государя Императора дѣлъ безъ составленія журналовъ по онымъ съ отмѣткою лишь резолюціи самимъ Министромъ, внесшимъ дѣло. Соотвѣтственно сему слѣдовало бы далѣе предусмотрѣть и такой случай, когда дѣло будетъ слушаться въ отсутствіи Государя Императора и, по особой спѣшности онаго, Предсѣдательствующему въ Совѣтѣ надлежать будетъ немедленно же по заслушаніи дѣла изустно доложить таковое Вашему Величеству, испрашивая Монаршихъ указаній.

Засимъ полезно было бы установить, что изъ состава Совѣта Министровъ могутъ быть, для разсмотрѣнія дѣлъ, разрѣшеніе коихъ въ многочисленномъ собраніи затруднительно или требуетъ спеціальныхъ соображеній, выдѣляемы Особыя Коммисіи примѣнительно къ порядку, установленному для Государственнаго Совѣта въ его учрежденіи, но съ тѣмъ отличіемъ, что постановленія Коммисіи могутъ быть: или вносимы на дальнѣйшее обсужденіе Совѣта Министровъ въ полномъ его составѣ или же, въ случаѣ послѣдовавшихъ о томъ указаній,—представляемы непосредственно на Высочайшее благовоззрѣніе.

Въ исторіи Комитета Министровъ особенно въ первые годы его существованія разсмотрѣніе отдѣльныхъ вопросовъ въ уменьшенномъ нѣсколько составѣ лицъ, выдѣлявшихся въ особыя для этого присутствія, представлялось довольно обычнымъ явленіемъ. Въ случаѣ надобности дѣятельность Коммисій могла бы быть расширена предоставленіемъ извѣстныхъ категорій дѣлъ постоянному ихъ вѣдѣнію. Примѣромъ для этого являются нѣкоторые, учрежденные въ послѣднее время

въ составѣ отдѣльныхъ Министерствъ междувѣдомственные Совѣты, въ основаніи которыхъ лежитъ также мысль о необходимости объединенія отдѣльныхъ отраслей управленія. Въ соотвѣтствіе съ организаціею этихъ Совѣтовъ, образованной при Совѣтѣ Министровъ Коммисіи можетъ быть поручаема какая либо категорія менѣе важныхъ дѣлъ, съ тѣмъ, чтобы единогласныя въ ономъ рѣшенія почитались окончательными и представлялись непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе, въ случаѣ же недостиженія единогласія, дѣла переносились въ Совѣтъ Министровъ.

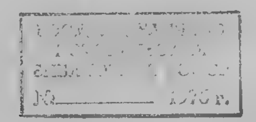
Съ принятіемъ предлагаемаго порядка по всѣмъ болѣе важнымъ законодательнымъ и административнымъ дѣламъ и вопросамъ испрошеніе Монаршихъ указаній исходило бы отъ Совѣта, а не единолично отъ Министровъ. Предлагаемая мѣра не создаетъ Кабинета въ западно-европейскомъ значеніи и не вводитъ того полнаго объединенія въ управленіи, которое необходимо сопутствуетъ преобладанію одного изъ членовъ Министерства надъ его сотоварищами, принадлежащими притомъ къ одному съ нимъ опредѣленному направленію или партіи. Тѣмъ не менѣе слѣдуетъ надѣяться, что преобразованіе Совѣта Министровъ на приведенныхъ основаніяхъ, соотвѣтствующихъ условіямъ государственной жизни въ нашемъ Отечествѣ, въ извѣстной мѣрѣ сообщитъ общей внутренней политикѣ желательное объединеніе и должную послѣдовательность и твердость и обезпечитъ всегда согласное съ истинными намѣреніями Монарха выполненіе предначертаній Его.

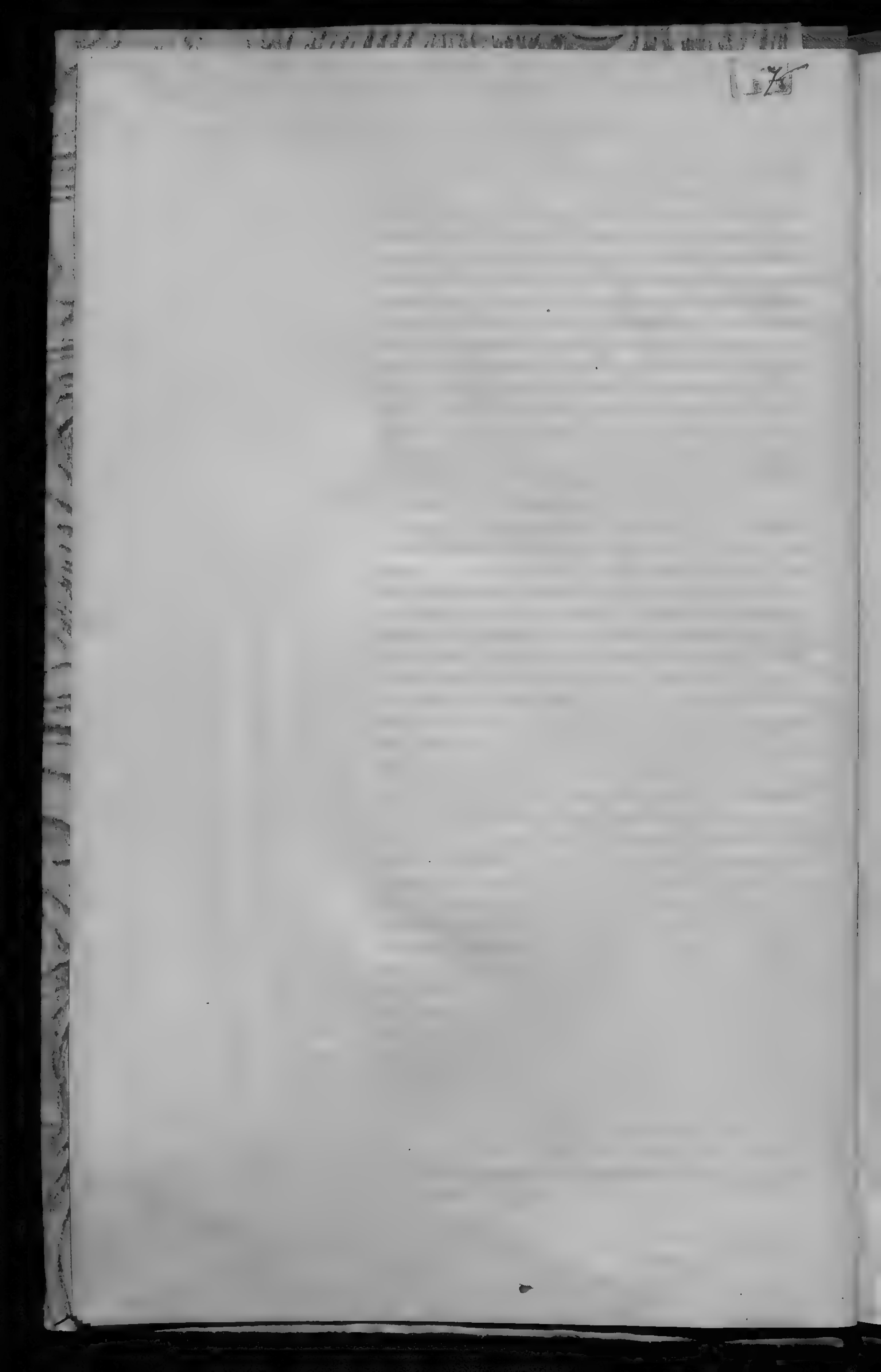
Но единеніе правительственныхъ органовъ конечно представляется важнымъ не только въ широкомъ значеніи указанія общаго пути для дѣятельности ихъ, но и въ отдѣльныхъ проявленіяхъ власти въ смыслѣ взаимнаго ихъ содѣйствія въ случаяхъ, требующихъ немедленнаго распоряженія въ предѣлахъ принадлежащихъ имъ полномочій. Оба эти вида объединенной дѣятельности Министровъ должны существовать одновременно и поэтому на ряду съ мѣрою, клонящеюся главнымъ образомъ къ установленію общихъ началъ управленія, слѣдуетъ предоставить лицамъ, стоящимъ во главѣ вѣдомствъ, возможность во всѣхъ отдѣльныхъ случаяхъ, требующихъ неотложныхъ мѣропріятій, но затруднительныхъ къ единоличному разрѣшенію, обмѣниваться мнѣніями и принимать съ общаго согласія всѣхъ заинтересованныхъ частей управленія рѣшеніе.

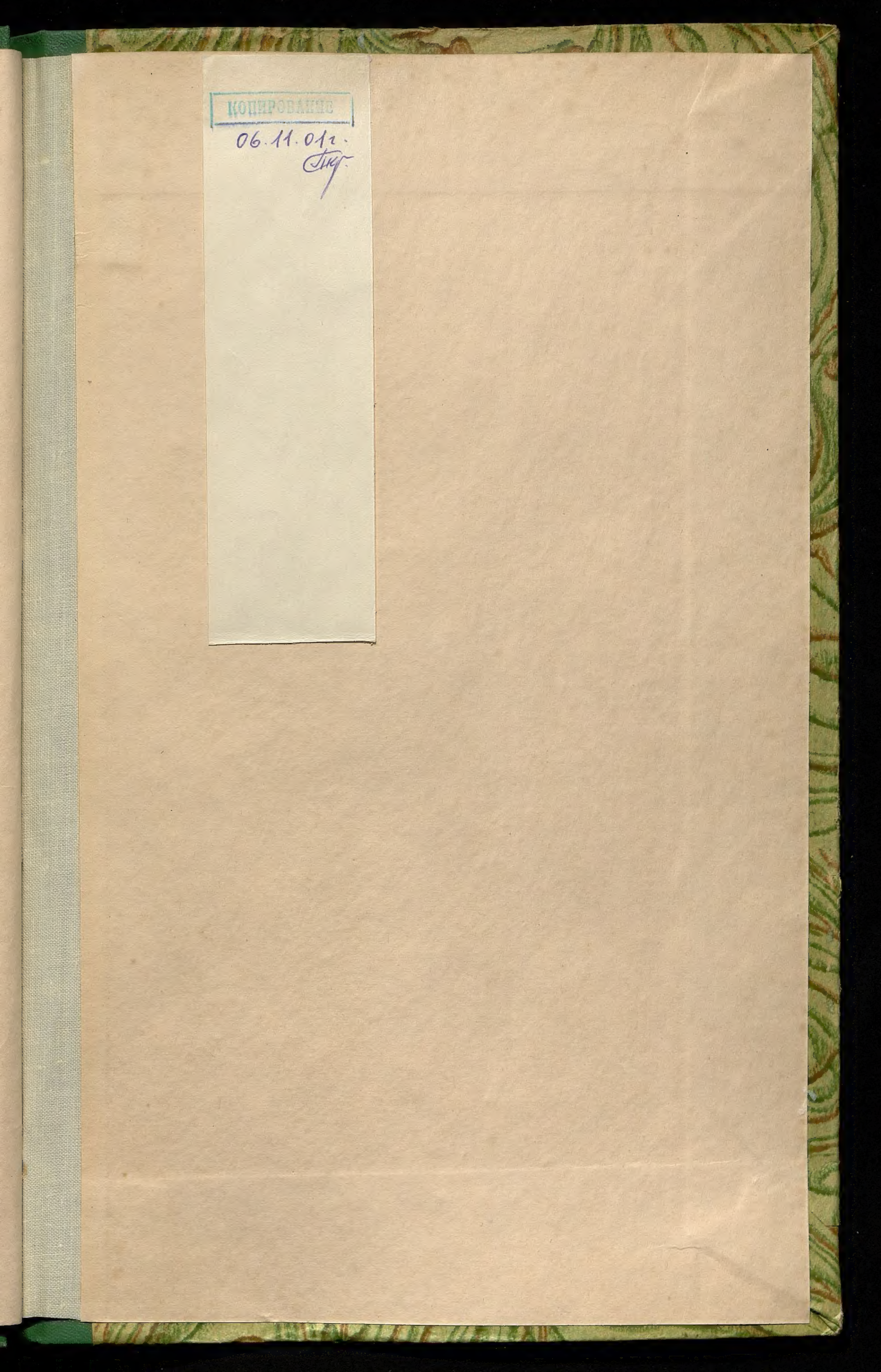
Дѣйствующій законъ знаетъ только способъ совмѣстнаго обсужденія текущихъ дѣлъ управленія— въ Совѣтѣ и Комитетѣ Министровъ. За предѣлами компетенцій сихъ учрежденій Министрамъ трудно постоянно согласовывать свою дѣятельность, такъ какъ по общему Наказу Министерствамъ ни одинъ Министръ не долженъ самъ собою и непосредственно входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому, въ дѣлахъ же, прикосновенныхъ къ разнымъ Министерствамъ, каждый Министръ требуетъ содѣйствія другихъ посредствомъ сношеній (Учр. Мин. ст. ст. 183 и 184). Этихъ установленныхъ закономъ письменныхъ сношеній между Министерствами недостаточно въ живомъ дѣлѣ, имъ порученномъ. Въ то же время обращеніе въ коллегіальное многочисленное учрежденіе по дѣлу, относящемуся къ существу власти Министра и требующему не столько широкаго обсужденія, сколько согласныхъ съ другими вѣдомствами и рѣшительныхъ дѣйствій, можетъ представлять практическое неудобство. Поэтому, не касаясь по существу постановки у насъ министерской власти, слѣдовало бы установить простой и удобный способъ, который давалъ бы возможность Министрамъ, заинтересованнымъ въ правильномъ разрѣшеніи какого либо отдѣльнаго случая, не связаннаго съ принципіальными вопросами управленія или же особенно спѣшнаго, подвергать его общему немедленному обсужденію и принимать совмѣстныя рѣшенія. Конечно не можетъ встрѣтиться и теперь препятствій Министрамъ, интересующимся какимъ либо дѣломъ, собираться для совѣщанія, когда они это признаютъ полезнымъ, но лишь прямое упоминаніе въ законѣ о подобныхъ Совѣщаніяхъ могло бы придать имъ характеръ обязательности и дѣйствительное въ жизни значеніе. Мысль о Министерскихъ Совѣщаніяхъ представлялось бы возможнымъ принять, какъ дальнѣйшее развитіе вышеприведенныхъ постановленій Общаго Наказа Министерствамъ, устанавливающихъ порядокъ сношенія Министровъ между собою. Въ видахъ же ближайшей связи ихъ съ Совѣтомъ Министровъ надлежало бы Особое Совѣщаніе для разсмотрѣнія текущихъ дѣлъ образовать при Совѣтѣ. Взаимныя отношенія Совѣта Министровъ и Совѣщанія приономъ устанавливались бы такъ, что постановленія Совѣщанія будутъ подлежать въ большинствѣ случаевъ исполненію въ общемъ порядкѣ министерскихъ распоряженій безъ доведенія

даже дѣла до Высочайшаго свѣдѣнія. Когда же, по особой важности принятой мѣры или необходимости установленія по поводу ея общей программы дѣйствій, о ней должно быть представлено Вашему Императорскому Величеству, то вопросъ подлежалъ бы внесенію на обсужденіе Совѣта Министровъ въ полномъ составѣ его Членовъ. Исключеніе изъ этого правила могло бы быть допущено собственно для случаевъ особо спѣшныхъ, когда отсрочка даже въ нѣсколько дней можетъ представить существенныя неудобства. Въ этихъ случаяхъ заключеніе Совѣщанія подлежало бы поднесенію на Высочайшее утвержденіе со стороны Предсѣдательствующаго въ Совѣщаніи.—Въ видахъ совершенно необходимаго единства въ направленіи дѣйствій Совѣщанія и Совѣта предсѣдательство въ Совѣщаніи должно быть предоставлено Предсѣдательствующему въ Совѣтѣ Министровъ, съ допущеніемъ замѣны его въ случаѣ надобности старшимъ изъ участвующихъ въ Совѣщаніи Министровъ. Совѣщаніе имѣетъ собираться по предложенію Предсѣдательствующаго или по заявленію, обращенному къ нему Министромъ, въ вѣдѣніи коего подлежащее разсмотрѣнію дѣло возникло или вѣдѣнія коего оно также касается; присутствовать въ Совѣщаніи должны бы Главные Начальники всѣхъ вѣдомствъ, до коихъ дѣло можетъ касаться.

За предстоящимъ, въ случаѣ осуществленія приведенныхъ предположеній, сліяніемъ Комитета Министровъ съ Совѣтомъ Министровъ, Канцелярія Комитета подлежала бы, согласно указанному въ статьѣ 7 Учр. Сов. Мин. началу, переименованію въ Канцелярію Совѣта Министровъ.






КОПИРОВАНИЕ
06.11.01г.

